

Evaluación ambiental estratégica

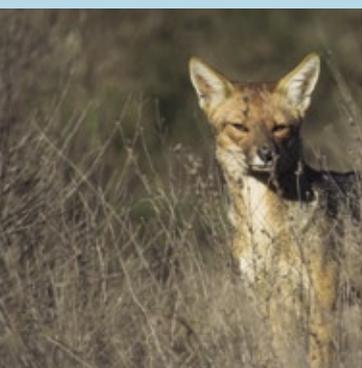
# por un **Chile** más **sustentable**

Juan José Troncoso<sup>1</sup> / jtroncot@uc.cl



La mayor parte de las evaluaciones ambientales aplicadas en nuestro país se han concentrado en los estudios de impacto ambiental (EIA), enfoque de gestión que solo analiza el impacto individual del proyecto. Sin embargo, hoy existe la oportunidad de comenzar a utilizar la Evaluación Ambiental Estratégica que considera factores globales.

<sup>1</sup> Profesor Departamento de Ciencias Forestales



Desde la publicación de la Ley N°19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente en 1994, y la creación conjunta de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), nuestro país logró readecuarse parcialmente a las exigencias de sustentabilidad ambiental que debe cumplir cualquier proyecto de desarrollo industrial o social, que pueda generar alteraciones o daños en el medioambiente. Sin embargo, desde esa fecha, la mayor parte de las evaluaciones ambientales aplicadas se han concentrado en los estudios de impacto ambiental (EIA), enfoque de gestión que solo analiza el efecto individual del proyecto, sin establecer relaciones espaciales y temporales con otros ya existentes en las cercanías, o bien, dentro del territorio nacional. Además, los sistemas de control que se establecen tienen una perspectiva estática, perdiendo de ese modo la capacidad de valorar dinámicamente el daño que se genera, tanto *in-situ* como *ex-situ*.

Por otra parte, la visión y análisis individual de los proyectos y la falta de

autonomía de las instituciones de fiscalización, han generado varios conflictos sociales y ecológicos debido a la nula integración de los planes. Lo anterior ha impedido una evaluación más estratégica del impacto ambiental potencial, tanto a nivel individual como agregado.

En esa línea, se ha hecho necesario desarrollar la “inteligencia ambiental” en los profesionales que están a cargo de las evaluaciones de proyectos o en los niveles de jerarquía más importantes, tanto en instituciones privadas como públicas, para que puedan considerar a largo plazo los potenciales efectos de su actividad en el entorno social y en los recursos naturales directa e indirectamente aprovechados y asociados.

De este modo, la institución encargada de velar por nuestro medioambiente debe ser capaz de anticipar y prever durante la toma de decisiones en un nivel estratégico, cualquier tipo de conflicto y/o daño ambiental que pueda provocar un proyecto de desarrollo industrial o social, que se pretenda eje-

cutar. Se necesita entonces de las capacidades para analizar e integrar los sistemas bióticos y abióticos que pueden ser afectados por las actividades de producción o uso de bienes y servicios que se espera llevar a cabo. Es decir, evaluar los impactos ambientales y sociales ligados al uso espacial y temporal del territorio y de los recursos naturales y humanos asociados.

### Más participación

La difusión activa de la información es uno de los principales pre-requisitos para lograr la transparencia y participación de la comunidad. La consulta a la población directamente afectada ha sido, por años, la única exigencia en procesos de Evaluación de Impacto Ambiental, y afortunadamente donde se ha hecho bien, ha dado buenos resultados. Sin embargo, al considerar durante la toma de decisiones a todos los interesados y afectados, se pueden lograr a bajo costo, beneficios operacionales y ausencia de conflictos en el largo plazo.



La participación reduce o evita los retrasos y errores; promueve la sustentabilidad haciendo que el proyecto sea aceptable desde la perspectiva de la población afectada; además, favorece la equidad al dar derecho a voz y voto a los estratos más pobres en la planificación. No obstante, aunque la participación se exige ampliamente en la evaluación ambiental a nivel de proyecto, no puede influir en la selección de los mismos.

Desde el punto de vista social, hay varios ejemplos a nivel mundial donde ha habido una evolución en lo que respecta a la participación de la comunidad, pasando de ser solo informados, a ser consultados, después invitados a participar, para finalmente convertirse en socios. La gran diferencia entre la consulta y la participación consiste en que en esta última, la población tiene un papel más activo e influyente en la fase de diseño de un proyecto dado. Ahora bien, esta participación se convierte en asociación cuando las personas potencialmente afectadas pueden optar por rechazar el proyecto.

Desde el punto de vista de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), y considerando la realidad de nuestro país, bastaría con desarrollar adecuadamente el proceso de participación ciudadana, para que se les permita al

menos solicitar la corrección o modificación de algunos de los elementos de impacto ambiental y social, más críticos de un proyecto.

## Entre la EIA y la EAE

Los Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) de proyectos individuales tienen ya varios años de existencia a nivel mundial. La EAE, en cambio, no ha tenido el mismo dinamismo. A modo de ejemplo, la CONAMA está analizando sus conceptos y potencialidades desde el año 2001, pero recién en noviembre de 2006, se ha hecho público el inicio de un trabajo más serio de esta comisión para incorporar la filosofía de la EAE dentro de la gestión ambiental nacional. Afortunadamente, son muchas las razones que hacen vislumbrar un buen futuro para la EAE. Primero, es por todos reconocido que la EIA no es suficiente como mecanismo de gestión ambiental, ya que no se consideran alternativas de lugar o de proceso, no se aborda el carácter dinámico de las interacciones entre medio ambiente y desarrollo, y se descuidan los impactos acumulativos. Segundo, existen muchos ejemplos de planes de uso del territorio y planes sectoriales con serios problemas de sustentabilidad ambiental. Tercero, muchos organismos internacionales, especialmente el Banco Mundial, presionan para que se introduzcan mecanismos destinados a garantizar prácticas productivas y de desarrollo más sustentables, y se cree que la EAE es una de las herramientas más adecuadas para lograrlo.

La EAE es el proceso formalizado, sistemático y global para evaluar los impactos ambientales de una política, plan o programa, así como sus alternativas.

La idea general de la EAE es desarrollar un análisis de las actividades generadoras de bienes y servicios, que puedan provocar impactos ambientales en el territorio y en el uso de los recursos naturales. La premisa básica es

introducir la variable ambiental al momento de la planificación de proyectos, con el objeto de optar por aquellos que son más beneficiosos en el largo plazo tanto a nivel local, regional, nacional, y probablemente mundial, garantizando junto con ello un desarrollo sustentable y equilibrado.

En la EAE las implicaciones ambientales son integradas en la toma de decisiones por encima del nivel de proyecto individual y mientras se están realizando todos los estudios de pre-factibilidad. Su tarea extiende la evaluación ambiental a áreas no tradicionales como sectores industriales, políticas de Estado, planes y programas de desarrollo privado y público, entre otros.

Las diferencias de procedimiento entre la EAE y la EIA surgen desde el mismo instante en que forman parte del proceso de planificación y toma de decisiones. Es evidente que si bien los métodos de evaluación para la EAE y la EIA son similares en términos generales, hay diferencias en la escala y oportunidad del estudio, así como en el grado de detalle que se requiere en la información base.



## Escala

La escala de una EAE tiende a ser mucho más grande que la de una EIA porque:

- La evaluación considera a varias actividades diferentes y no un proyecto único;
- El número de alternativas que se puede considerar es mayor (por ejemplo, lugares, tecnologías y modelos de uso de territorios alternativos);
- El área sobre la cual se lleva a cabo la evaluación es más extensa, porque es probable que los impactos sean más difusos geográficamente;
- El tipo y número de daños ambientales a considerar puede ser mayor. Por ejemplo, algunos impactos por el uso del agua y del suelo pueden ser significativos a nivel de la planificación estratégica, pero no a nivel de evaluación de proyecto.

## Oportunidad

El tiempo que transcurre entre la planificación y la aprobación de un proyecto, por un lado, y la implementación de las actividades específicas que dan origen a impactos ambientales, por otro, es mayor en la EAE que en la EIA.

## Información requerida

El grado de detalle de la información que se necesita a nivel de toma de decisiones de políticas, planes o programas suele ser menor que el que se requiere para evaluar y adoptar decisiones a nivel de un proyecto individual.

## Tiempo disponible

El tiempo disponible para reunir y analizar información para una EAE, salvo en el caso de algunas decisiones de políticas, es mayor que para una EIA.

## Desafíos para la nueva institucionalidad ambiental de Chile

### a) Implementar la EAE como línea base

La institución superior encargada de velar por la sustentabilidad ecológica y la calidad de vida debiera integrar como base el cumplir con los procesos y objetivos de la EAE para la planificación y uso del territorio, la planificación por sectores productivos (en interacción con los otros Ministerios) y la consideración de los impactos am-

bientales acumulativos, y la creación de un Política Ambiental Nacional.

### b) Jerarquía Institucional

Se requiere otorgar la adecuada jerarquía (Ministerio) a la institucionalidad ambiental, para que deje de ser un mero ente coordinador y se tenga claridad respecto de los responsables de las decisiones tomadas en medioambiente, con una justificación técnica y/o política cuando corresponda.

### c) Sustentabilidad y Cuentas Ambientales

Se necesita que este organismo vele por la adecuada preservación y conservación de nuestros recursos naturales y la biodiversidad. Para ello, es indispensable valorar económicamente dichos elementos para calcular el Capital Natural. La principal herramienta para ello es el sistema de Cuentas Ambientales, mecanismo que permite cuantificar el real agotamiento de nuestros recursos naturales, y a la vez, fomentar su recuperación y restauración. Todo lo anterior, apunta a la estimación de los pasivos ambientales que hemos generado a nivel nacional. 

## EAE en otros países

Los inicios de la EAE se remontan a la primera Acta Nacional de Política Ambiental de EE.UU. (NEPA) en 1969, la cual exigió que se hicieran informes sobre las consecuencias ambientales de acciones federales o de actividades que requirieran de permisos federales. NEPA encauzó el desarrollo inicial de procedimientos de EIA en proyectos individuales, y si bien en EE.UU. se incluían políticas, planes y programas dentro de tales procedimientos, la mayoría de las evaluaciones eran solo a nivel individual. Sin embargo, se han efectuado EAEs para proyectos de Ley como el Fuel Use Act, de 1978, y para programas de administración como, por ejemplo, el control de malezas en parques nacionales. Una razón del éxito de la EAE en este país fue la creación de procedimientos comunes para evaluaciones estratégicas y para proyectos individuales de inversión.

En la Unión Europea, el desarrollo de la EIA ha tenido lugar en un largo período, mediante las directrices del Consejo Europeo. El proceso inicial funcionaba sobre la base de incorporar evaluaciones ambientales en todos los niveles de “toma de decisiones”, pero debido a la oposición política de varios estados miembros se acordó que la implementación se efectuaría en un proceso de dos etapas, limitándolo en un comienzo a proyectos de inversión individuales, pero con la posibilidad de extenderlo a niveles estratégicos en una fecha posterior. Desde la puesta en marcha de la Directiva 85/337, la Comisión Europea ha publicado diversos proyectos para la introducción de la EAE. Algunos estados miembros ya han establecido su propia legislación a este respecto. Los Países Bajos y Alemania, por ejemplo, exigen evaluaciones ambientales para algunos planes sectoriales y de desarrollo, como para el agua potable o la eliminación de residuos, y el Reino Unido realiza evaluaciones ambientales de planes de uso de territorios y de políticas.

En otras latitudes también se ha progresado en la divulgación de la EAE. Nueva Zelandia ha introducido nuevas disposiciones en la Ley de Manejo de Recursos de 1991, la cual formula una estrategia nacional de desarrollo sustentable. Esta ley exige que las autoridades locales efectúen EIAs de planes relativos al manejo de recursos. También hay algunos ejemplos en América Latina, especialmente en Centroamérica, donde destacan la legislación ambiental de Panamá y El Salvador. De igual manera, Perú y Bolivia han desarrollado algunas aplicaciones de la EAE sobre sus políticas de estado.

